

# Aspek Yuridis Pengelolaan Keuangan Negara Pada Kementerian/Lembaga Dihubungkan Dengan Prinsip *Good Governance* Berdasarkan Undang-undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

Widiawaty<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Universitas Islam Nusantara, Bandung  
E-mail: dy.widiawaty@gmail.com

---

**Abstract.** Law Of The Republic Indonesia Number 17 Years 2003 concerting Public Money said that the public money must to managed in an orderly, obedient to the laws and regulations, efficient, economical, effective, transparent, and accountable with regard sense of justice and propriety. This mandate was in line with the government's efforts in order to realize good governance in the management of public money, which in turn can achieve welfare and prosperity of the people. The reality saw that there were some problems in public money managements, public money was not cordance with the principles of good governance. The research analyzed used Welfarestate theory as grand theory, Hans Kelsen's theory as middle theory, and Hukum Pembangunan Moehtar's theory as applied theory. This research was used normative juridical methodology, this mean that reviewed legislation and legal theories related to the subject matter covered. This research was used secondary data such as literatures and interviews. Analysis of the data used was qualitative juridical. The result of this research saw that public money's management was not did by good governance principles appropriately yet. In future, principle of good governance must did firmly. Improvements of laws and regulations about management of public money must be done in order to make a good governance's not only about value, but also, in the end can help achieve national goals to create social welfare state.

**Keywords:** Public Finance, Efficient, Good Governance

**Abstrak.** Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara haruslah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Amanat ini sejalan dengan upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pengelolaan keuangan negara yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Realita memperlihatkan bahwa masih terdapat permasalahan dalam pengelolaan keuangan negara yaitu pengelolaan keuangan negara belum sepenuhnya dikelola sesuai dengan prinsip *good governance*. Penelitian ini dianalisis dengan hukum negara kesejahteraan sebagai *grand theory*, hukum Hierari Hans Kelsen sebagai *middle theory* serta hukum pembangunan Moehtar sebagai *applied theory*. Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan dan teori-teori hukum yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Data yang dipergunakan adalah data sekunder yaitu berupa studi kepustakaan serta wawancara. Analisa data yang digunakan adalah yuridis kualitatif. Hasil penelitian memperlihatkan bahwa pengelolaan keuangan negara belum sepenuhnya dilakukan sesuai dengan prinsip *good governance*. Di masa depan, prinsip-prinsip *good governance* harus diberlakukan secara tegas pada pengelolaan kuangan negara. Perbaikan peraturan perundangan-undangan mengenai pengelolaan keuangan negara harus dilakukan agar *good governance* tidak hanya sebatas nilai belaka, namun pada akhirnya dapat membantu mewujudkan tujuan nasional negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat.

**Kata Kunci:** Keuangan Negara, Efisien, *Good Governance*

---

## I. PENDAHULUAN

Pemerintahan negara dibentuk untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan di berbagai bidang dalam rangka pencapaian tujuan bernegara. Pembentukan pemerintahan negara tersebut menimbulkan hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara<sup>1</sup>.

Reformasi pengelolaan keuangan negara yang diawali dengan Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan dilanjutkan dengan Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan mengharuskan penyesuaian tata kelola pemerintahan, termasuk pelaksanaan APBN/APBD yang sebelumnya menggunakan acuan *Indische Comptabiliteitstwet* (ICW). Pasal 3 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara haruslah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Amanat ini sejalan dengan upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) pada pengelolaan keuangan negara yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

Fakta yang terjadi masih terdapat pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang tidak sesuai dengan yang diamanatkan oleh undang-undang. Pengelolaan negara yang terdiri dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan serta pemeriksaan, belum sepenuhnya dapat diterapkan sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Persoalan yang sering terjadi adalah adanya kesenjangan antara perencanaan dan pelaksanaan keuangan negara. Anggaran yang sudah direncanakan kemudian disetujui dan disahkan seringkali tidak terpakai dan terserap pada program yang sudah ditetapkan. Penyerapan anggaran pun selalu terpaku pada akhir tahun yaitu biasanya di bulan November dan Desember, sehingga menghambat kegiatan yang diperlukan untuk mengelola negara.

Laporan Hasil Pemeriksaan (LHP) Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2012 oleh BPK, menemukan 12 masalah kelemahan pengendalian intern dan lima masalah kepatuhan terhadap peraturan perundangan-undangan. Temuan-temuan tersebut selain berdampak pada opini BPK yang buruk juga dapat memungkinkan terjadinya penyimpangan yang berarah pada tindak pidana korupsi. Berikut perkembangan opini BPK pada tahun 2008–2012 pada K/L :

TABEL 1.1  
Perkembangan Opini Laporan Keuangan Kementerian  
Negara/Lembaga (LKKL) 2008-2012

Opini	Tahun				
	2008	2009	2010	2011	2012
Wajar Tanpa Pengecualian (WTP)	35	45	53	67	69
Wajar Dengan Pengecualian (WDP)	30	26	29	18	22
Tidak Memberikan Pendapat (TMP)	18	8	2	2	2
Tidak Wajar (TW)	-	-	-	-	-
Jumlah Entitas Pelaporan	83	79	84	87	93*

Sumber : Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI atas LKPP 2012

\*) Jumlah entitas pelaporan adalah 94, satu diantaranya yaitu Badan Pengelola Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam belum selesai diperiksa

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara menjelaskan mengenai opini BPK. Keempat jenis opini yang bisa diberikan oleh BPK tersebut dasar pertimbangan utamanya adalah kewajaran penyajian pos-pos laporan keuangan sesuai dengan Standar Akuntansi Pemerintah. Kewajaran disini bukan berarti kebenaran atas suatu transaksi. Opini atas laporan keuangan tidak dapat dijadikan dasar entitas tertentu terdapat korupsi atau tidak, akan tetapi opini BPK atas pemeriksaan tersebut dapat dijadikan sebagai bahan untuk mendeteksi jika terjadi penyimpangan yang mungkin mengarah pada tindak pidana korupsi karena BPK dapat melakukan pemeriksaan investigatif guna mengungkap adanya indikasi kerugian negara dan/atau unsur pidana.

Pengelolaan keuangan negara yang tidak baik dapat memicu terjadinya penyimpangan bahkan tindak pidana korupsi. Angka korupsi di

<sup>1</sup> Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 2

Indonesia selama tahun 2012 menjadi perhatian dunia. Indonesia tergabung dalam 60 besar negara terkorup di dunia versi Transparansi Internasional dimana Indonesia duduk di peringkat 118 dari daftar peringkat indeks persepsi korupsi 174 negara dunia yang jika mengacu poin tiap negara, Indonesia duduk di posisi 56 negara terkorup<sup>2</sup>. Sebagai contoh kasus korupsi yang terjadi pada APBN yaitu kasus Hambalang, Wisma Atlet, pengadaan Al-Quran, pengadaan alat kesehatan.

Begitu juga dengan pengelolaan APBD, di daerah Jawa Timur misalnya, dimana tahun 2012 terindikasi mengalami kebocoran sebesar Rp.170 miliar yang data potensi kebocoran itu bersumber dari laporan hasil audit Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diperoleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra) Jawa Timur<sup>3</sup>.

Transparansi merupakan salah satu prinsip dari *good governance*. Permasalahan-permasalahan yang terjadi tersebut dikarenakan kurangnya transparansi dalam pengelolaan keuangan baik itu pada saat penyusunan APBN maupun saat pelaksanaannya melalui pengadaan barang dan jasa yang terkadang masih diselengi oleh penyimpangan dalam prosesnya. Penyimpangan ini menjadi perhatian serius karena menunjukkan kurangnya itikad baik pemerintah pusat untuk menciptakan pengelolaan keuangan negara yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) sehingga apabila pemerintah tidak cepat menanggapi hal tersebut maka akan menurunkan kredibilitas pemerintah baik dimata rakyat maupun di mata investor yang diharapkan dapat memajukan perekonomian negara.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* juga sangat penting dalam pelaksanaan APBN untuk mewujudkan kesejahteraan dan pemerataan. Penerapan prinsip *good governance* dalam APBN ini disebabkan pemerintah merancang konsep

keadilan sosial melalui anggaran negara untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan komitmen terhadap kesejahteraan rakyat<sup>4</sup>.

Paradigma tata kelola pemerintahan telah bergeser dari *government* ke arah *governance* yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat madani<sup>5</sup>. Munculnya perhatian yang besar akan pentingnya pengelolaan keuangan negara yang baik dilatarbelakangi oleh banyaknya tuntutan, kebutuhan atau aspirasi yang timbul seiring dengan munculnya berbagai persoalan yang membelit negara Indonesia.

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara, untuk itu diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara agar dapat menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintah negara<sup>6</sup>.

Pengelolaan keuangan sektor publik yang dilakukan selama ini dengan pendekatan superioritas negara telah membuat aparatur pemerintah yang bergerak dalam kegiatan pengelolaan keuangan sektor publik tidak lagi dianggap berada dalam kelompok profesi manajemen oleh para professional, sehingga diperlukan pelurusan kembali pengelolaan keuangan pemerintah dengan menerapkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*) yang sesuai dengan lingkungan pemerintahan<sup>7</sup>.

Berdasarkan masalah-masalah tersebut maka penulis mengambil judul Aspek Yuridis

<sup>2</sup> Republika, *Indonesia Ada di Peringkat 56 Negara Terkorup Dunia Tahun 2012*, diakses melalui: [http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/01/02/mfz0e9-indonesia-ada-di-peringkat-56-negara-terkorup-dunia-tahun-2012\\_posting](http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/01/02/mfz0e9-indonesia-ada-di-peringkat-56-negara-terkorup-dunia-tahun-2012_posting); Rabu, 02 Januari 2013, tgl. 23 Desember 2013

<sup>3</sup> Berita Metro, *Fitra Ungkap APBD Jatim 2012 Bocor Rp. 170 Milyar*, diakses melalui [http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/fitra-ungkap-apbd-jatim-2012-bocor-rp170-m\\_posting](http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/fitra-ungkap-apbd-jatim-2012-bocor-rp170-m_posting); Selasa, 10 Desember 2013

<sup>4</sup> Dian Puji N. Simatupang, "*Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat*", dalam Modul: Hukum Anggaran Negara, Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007, hlm. 10

<sup>5</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Reflika Aditama, Bandung, 2008, hlm. 130

<sup>6</sup> Penjelasan UU No.17 Tahun 2003

<sup>7</sup> Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Pengelolaan Keuangan Negara Pada Kementerian/Lembaga Dihubungkan Dengan Prinsip *Good Governance* Berdasarkan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara

## II. METODE

Mengetahui dan membahas suatu permasalahan diperlukan adanya pendekatan dengan mempergunakan metode-metode tertentu yang bersifat ilmiah. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif*, yaitu metode yang menggunakan sumber-sumber data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana, yang kemudian dianalisis serta menarik kesimpulan dari masalah yang akan digunakan untuk menguji dan mengkaji data sekunder tersebut<sup>8</sup>. Peraturan yang digunakan sebagai bahan referensi diantaranya: Undang-Undang dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara serta aturan perundang-undang dan peraturan sejenis lainnya yang berhubungan dengan masalah ini.

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *deskriptif analisis*<sup>9</sup>, yaitu suatu penelitian dengan menyampaikan gambaran secara analitis mengenai fakta-fakta yang ada ditunjang dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku dan ditetapkan. Deskriptif analitis juga menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum.

Penelitian ini dilakukan dalam satu tahap yaitu penelitian kepustakaan (*library research*), penelitian ini dilakukan dengan meneliti dan mengkaji data sekunder yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dan didukung dengan melakukan wawancara langsung (*interview*) dengan pihak yang sekiranya dapat memberikan penjelasan mengenai objek penulisan yang sedang diteliti.

Mengingat pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif yang mengutamakan

data sekunder, maka teknik pengumpulan datanya dilakukan melalui penelaahan data yang dapat diperoleh dari peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, literatur-literatur, karya ilmiah para sarjana, serta catatan-catatan ilmiah yang dipergunakan sebagai landasan pembahasan terhadap Pengelolaan Keuangan Negara. Ada tiga jenis alat pengumpul data dalam penelitian yaitu studi dokumen atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview<sup>10</sup>. Alat pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini yaitu studi dokumen atau bahan pustaka dan wawancara. Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier<sup>11</sup>.

Data, baik yang berupa data primer maupun data sekunder dianalisa secara yuridis kualitatif, artinya penelitian bertumpu pada ketentuan perundang-undangan atau teori yang tidak dapat diukur dengan angka-angka, rumus statistik, dan matematik<sup>12</sup>, kemudian dari data yang diperoleh tersebut akan diterapkan terhadap permasalahan yang kemudian dibuat suatu kesimpulan

## III. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pengelolaan Keuangan Negara Pada Kementerian/Lembaga di Indonesia Dihubungkan Dengan *Good Governance*

#### 1). Penerapan *Good Governance* Dalam Sistem Perencanaan

Pada pengelolaan keuangan negara, sistem perencanaan memuat proses penyusunan anggaran. Anggaran perlu disusun karena keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah baik dari segi pendanaan, SDM, maupun sumber daya lainnya, sehingga disesuaikan dengan prioritas dan kebutuhan negara.

Pelaksanaan efektifitas dan efisiensi pada pengelolaan perencanaan keuangan seperti yang disampaikan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) mengungkapkan bahwa salah satu ciri yang menandai pelaksanaan *good*

<sup>8</sup> Rony Hanitjo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990, hlm. 34.

<sup>9</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Pres), Jakarta, 1986, hlm. 10

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *ibid*. Hlm. 21

<sup>11</sup> Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 34

<sup>12</sup> Lily Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis Di Bidang Ilmu Hukum*, t.p.,t.k, 2007, hlm. 7

*governance* adalah asas *efficiency* and *effectiveness* yang berarti pengelolaan sumber daya dilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif). Akan tetapi kenyataan yang terjadi yaitu keterbatasan anggaran yang ada, menjadi kesulitan tersendiri bagi para pengelola anggaran. Para perencana berusaha menyusun anggaran sesuai dengan teknis standar operasional prosedur (SOP) penyusunan anggaran yang ditetapkan, namun permasalahan terjadi yaitu terjadinya blokir anggaran yang disebabkan oleh terlambatnya melengkapi persyaratan dalam menyusun anggaran. SOP memuat para pelaksana juga waktu yang diperlukan dalam melakukan teknis perencanaan, akan tetapi implementasi yang terjadi tidak selalu dapat tercapai. *Time of References* (TOR) yang belum selesai dibuat, Rencana Anggaran Biaya (RAB) yang masih disesuaikan dengan pagu, serta permasalahan lainnya yang mengakibatkan blokir anggaran hingga tertundanya realisasi.

Masalah yang sulit dihindari lainnya adalah seringnya terjadi revisi anggaran. Realisasi yang tidak sesuai dengan perencanaan mengakibatkan seringnya terjadi revisi anggaran. Revisi anggaran yang terlalu sering dapat mengindikasikan kekurangmatangan perencana dalam melakukan perencanaan, yang dapat menyebabkan efektifitas dan efisiensi pelaksanaan anggaran tidak optimal.

Adanya keterbatasan sumber daya dalam penganggaran ini menjadikan para pembuat anggaran baik dari pemerintah sebagai pihak yang mengusulkan anggaran maupun DPR RI yang berperan menyetujui dan menetapkan APBN haruslah bekerja keras mengoptimalkan sumber daya yang ada agar sasaran serta tujuan yang dikehendaki dapat tercapai.

Asas efisien dan efektif dalam perencanaan dan penyusunan anggaran haruslah dilaksanakan. Keterbatasan anggaran yang ada jangan sampai menjadi menjadi suatu alasan agar perencanaan tidak dilakukan dengan baik, justru disinilah peran pemerintah sebagai penyelenggara negara yang harus bisa mengelola keuangan negara yang baik ditengah keterbatasan anggaran yang ada.

Rencana strategis sebagai langkah mewujudkan visi dan misi pemerintah, yang pada akhirnya dituangkan dalam Rencana Kerja Anggaran Kementerian/Lembaga merupakan langkah terbaik dalam upaya mengefektifkan dan mengefisienkan

anggaran di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Penyusunan RKA-K/L dilakukan dengan tiga pendekatan, yaitu pendekatan pengeluaran jangka menengah, terpadu, dan prestasi kerja. Pendekatan kerangka pengeluaran jangka menengah (KPJM) dilaksanakan dengan menyusun prakiraan maju yang berisi perkiraan kebutuhan anggaran untuk program dan kegiatan yang direncanakan dalam tahun anggaran berikutnya dari tahun anggaran yang direncanakan dan merupakan implikasi kebutuhan dana untuk pelaksanaan program dan kegiatan tersebut pada tahun berikutnya.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 disebutkan bahwa Tahun Anggaran meliputi masa satu tahun, mulai dari tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. Perencanaan, pelaksanaan, pembinaan serta pertanggungjawaban dalam ruang lingkup pengelolaan keuangan negara memiliki keterikatan yang seluruhnya harus dilaksanakan dengan baik. Proses ini menyerupai siklus yang setiap tahunnya harus dijalankan oleh pemerintah guna menjalankan roda pemerintahan untuk mencapai kemakmuran rakyat.

## **2). Penerapan Good Governance Dalam Sistem Pelaksanaan**

Pelaksanaan anggaran harus dikelola dengan baik dan tertib. Pasal 3 Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa keuangan negara haruslah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan. Realisasi yang terjadi pelaksanaan anggaran belum sepenuhnya dikelola dengan baik sesuai dengan prinsip *good governance*.

Realita yang terjadi pada satker yang dalam penelitian ini adalah satker pengadilan di bawah lingkungan Mahkamah Agung RI masih ditemukan penatausahaan yang kurang tertib. Para pengelola keuangan baik itu Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), Pejabat Pembuat Komitmen (PPK), Pejabat Penguji Surat Perintah Membayar (PPSPM), Bendahara, serta Staf Pengelola Keuangan masih ditemukan di lapangan belum melaksanakan pengelolaan keuangan negara secara efisien dan efektif. Contohnya untuk bendahara bukti-bukti serta kelengkapan

administrasi sebagai dasar pembayaran belum ditatausahakan secara tertib dan baik, padahal kelengkapan tersebut merupakan hal yang sangat penting dalam pengelolaan keuangan.

Bendahara wajib untuk menolak pembayaran apabila tidak memenuhi syarat yang ditetapkan baik itu melalui pembayaran uang persediaan, secara langsung kepada pihak ketiga, maupun langsung dibayarkan melalui rekening bendahara itu sendiri. Ketegasan dalam hal pembayaran ini sangat diperlukan bagi para pengelola anggaran sebab pengelola keuangan bertanggungjawab secara pribadi atas pembayaran yang dilaksanakannya.

Apabila dikaitkan dengan kemampuan mengikatnya, undang-undang tentang APBN hanya mengikat pemerintah dan aparat bagian-bagiannya. Arifin P. Suryaatmadja di depan sidang pleno Mahkamah Konstitusi pada bulan Februari 2006, bahwa sifat hukum dari UU APBN (*het rechtskarakter de begrotingwet*) tidak tergolong undang-undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*) melainkan hanya dapat dipandang sebagai undang-undang dalam arti formal (*wet in formelen zin*) UU APBN tidak memenuhi persyaratan yang dapat dikategorikan ke dalam undang-undang dalam arti materiil, karena tidak bersifat mengikat umum, termasuk pemohon<sup>13</sup>.

Asas universalitas mengharuskan setiap transaksi keuangan dalam pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran, sehingga untuk keperluan pelaksanaan anggaran dan pertanggungjawaban APBN, setiap pengguna anggaran wajib menyusun dokumen pelaksanaan anggaran.

Pengaturan tentang pelaksanaan belanja APBN diharapkan dapat mendorong pelaksanaan program, penyerapan dana pencapaian program, penyerapan dana pencapaian program dengan lebih efektif dan efisien. Namun seluruh proses tersebut harus dilakukan berdasarkan asas disiplin anggaran dan mengutamakan keamanan keuangan negara.

Penatausahaan dokumen pelaksanaan anggaran oleh pengelola keuangan sangat diperlukan. Penatausahaan ini dimaksudkan untuk

memudahkan akses terhadap database transaksi pelaksanaan anggaran. Ketersediaan informasi mengenai segala hal dari transaksi pelaksanaan anggaran merupakan bagian penting dari prinsip *good governance* yaitu berkaitan dengan asas transparansi keuangan.

Masalah lainnya dalam lapangan adalah masih ditemukan perangkapan jabatan pada pelaksanaan anggaran. Aturan perundang-undangan memperbolehkan perangkapan jabatan ini. Pasal 16 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190 tahun 2012 tentang Tata Cara Pembayaran Dalam Rangka Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara disebutkan bahwa “dalam hal terdapat keterbatasan jumlah pejabat/pegawai yang memenuhi syarat untuk ditetapkan sebagai Pejabat Perbendaharaan Negara, dimungkinkan perangkapan fungsi Pejabat Perbendaharaan Negara dengan memperhatikan pelaksanaan prinsip saling uji (*check and balance*)” akan tetapi kenyataan di lapangan, hal ini menjadi suatu hambatan dalam mengelola keuangan yang efektif yang seharusnya dikelola secara profesional. Asas Profesionalitas, adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>14</sup>. Adanya perangkapan jabatan menjadi kesulitan untuk menata pengelolaan keuangan secara efektif dan efisien.

Asas *efficiency and effectiveness* dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) seharusnya dapat terjadi. Namun realisasi memperlihatkan bagaimana penyerapan anggaran belanja yang cenderung tidak optimal dari tahun ke tahun (*underspending of budget appropriations*). Penyerapan anggaran yang lambat pada tahun anggaran berjalan, tetapi cenderung mengalami peningkatan yang tinggi pada akhir tahun. Kondisi ini hampir selalu terjadi setiap tahunnya. Implikasi kondisi penyerapan anggaran yang rendah dan tidak proporsional antara lain:

- a. Kegiatan yang tidak segera dilakukan pada awal tahun anggaran menyebabkan program pemerintah dan/atau pelayanan publik tidak dapat terlaksana secara cepat.
- b. Penundaan pencairan dana untuk belanja barang/jasa menyebabkan fungsi stimulus

<sup>13</sup> Muhammad Djafar Saidi, *op cit*, hlm. 61

<sup>14</sup> Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *op cit*, hlm. 3

fiskal dan *multiplier effect* dari belanja pemerintah terhadap aktivitas perekonomian masyarakat tidak optimal pada awal tahun anggaran.

- c. Penumpukan tagihan kepada negara pada akhir tahun anggaran menyebabkan beban yang berat terhadap penyediaan uang/kas pemerintah, sehingga dapat memungkinkan terjadinya *cash mismatch*.

Pada pertengahan bulan dapat dipahami bahwa kenaikan yang terjadi adalah dikarenakan meningkatnya belanja pegawai karena belanja gaji 13, akan tetapi peningkatan yang selalu terjadi pada akhir tahun menjadi tidak efektif dan efisien. Kegiatan yang seharusnya dapat terlaksana sejak awal tahun atau pertengahan tahun menjadi terhambat, sehingga sasaran dan program yang ingin dicapai menjadi tidak tercapai, bahkan terkesan dipaksakan dan terburu-buru. Penyerapan anggaran yang meningkat di akhir tahun juga memberi kesan menjadikan “kemampuan menghabiskan anggaran” sebagai suatu indikator keberhasilan, padahal penyerapan anggaran yang baik seharusnya dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan sasaran dan program yang ditentukan

### **3). Penerapan Good Governance Dalam Sistem Pengawasan**

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan negara tidak bisa dilepaskan dari masalah akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan negara. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang memenuhi *good governance* memerlukan pengawasan memadai baik yang dilakukan secara internal maupun yang dilakukan secara eksternal.

Tujuan pengawasan adalah menilai pelaksanaan tugas umum pemerintahan dan pembangunan apakah telah dilaksanakan secara hemat, efisien, dan efektif. Adanya temuan BPK serta BPKP pada data penelitian ini menggambarkan bahwa telah terjadi mekanisme pengawasan eksternal pada lembaga ini. Saat ini realisasi di lapangan monitoring yang dilakukan tidak berkala dan tidak memiliki tindak lanjut. Monitoring lebih sering dilakukan dalam keadaan mendesak ketika terdapat aduan atau indikasi penyimpangan. Masalah lain dalam pengawasan adalah para pengelola keuangan terkadang tidak melakukan proses *check and balancing* satu sama lain.

Terdapat perasaan “tepo seliro” antara pemeriksa dengan terperiksa karena masih ada kendala personal menjaga hubungan baik.

Temuan pemeriksaan pada umumnya terjadi hampir pada semua kementerian/lembaga. Pengelola negara sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan Dan Tanggung Jawab Keuangan Negara disebutkan bahwa pengelola wajib menindaklanjuti segala rekomendasi yang diberikan oleh pemeriksa. Meskipun begitu pengawasan, monitoring, *review* serta evaluasi seharusnya dilakukan secara sistemik dan berkala. Pemeriksaan dengan sistem akan meningkatkan kualitas hasil pemeriksaan. Walaupun apabila dilihat lebih jauh, keterbatasan dalam pengawasan ini dikarenakan kendala sumber daya yang terbatas, sehingga tidak pemeriksaan yang berkala sulit dilakukan.

Transparansi dan peningkatan partisipasi publik menjadi tujuan dalam peningkatan sistem pengawasan, Undang-undang ini menetapkan bahwa setiap laporan hasil pemeriksaan yang sudah disampaikan kepada lembaga perwakilan dinyatakan terbuka untuk umum. Dengan demikian, masyarakat dapat memperoleh kesempatan untuk mengetahui hasil pemeriksaan, antara lain melalui publikasi dan situs web BPK.

### **4). Penerapan Good Governance Dalam Sistem Pertanggungjawaban**

Pertanggungjawaban merupakan ujung dari siklus anggaran setelah perencanaan dan pelaksanaan. Sistem pertanggungjawaban Keuangan negara sangat erat kaitannya dengan prinsip *good governance* yaitu akuntabilitas dan transparansi.

Masalah yang ditemui pada pertanggungjawaban adalah mengenai penatausahaan kelengkapan dalam pembuatan laporan. Terdapat ketidaksesuaian dalam Sistem Akuntansi Instansi (SAI) dengan Sistem Akuntansi Umum (SAU) sehingga pada saat terjadi rekonsiliasi antara satker dengan Bendahara Umum Negara (BUN) yang diwakilkan kepada Kepala Kantor Pelayanan Negara (KPPN) terjadi selisih realisasi. Keadaan ini biasanya terjadi karena kurangnya koordinasi antara satker dengan kantor KPPN maupun Kanwil DJPB.

Penyampaian laporan pun seringkali mengalami keterlambatan yang disebabkan oleh kurangnya sarana prasarana terutama di daerah yang kurang memiliki akses jaringan internet yang baik. Selain itu terdapat beberapa laporan yang disajikan belum memenuhi kualitas standar pelaporan yang benar.

Tujuan umum laporan keuangan pemerintah adalah menyajikan informasi mengenai posisi keuangan, realisasi anggaran, arus kas, dan kinerja keuangan suatu entitas pelaporan yang bermanfaat bagi para pengguna dalam membuat dan mengevaluasi keputusan mengenai alokasi sumber daya. Secara spesifik, tujuan pelaporan keuangan pemerintah adalah untuk menyajikan informasi yang berguna untuk pengambilan keputusan dan untuk menunjukkan akuntabilitas entitas pelaporan atas sumber daya yang dipercayakan kepadanya<sup>15</sup>.

Laporan keuangan yang baik merupakan laporan yang disajikan dengan lengkap serta tepat waktu. Permasalahan diatas dapat menghambat tersajinya laporan keuangan yang akuntabel serta transparan. Tanpa laporan keuangan yang disajikan oleh para pengelola keuangan akan memberikan informasi yang kurang lengkap kepada para penggunanya dan masyarakat.

### ***B. Konsep Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Pada Pengelolaan Keuangan Negara Kementerian /Lembaga di Masa Depan***

Pada pengelolaan keuangan negara yang masih ditemukan kelemahan-kelemahan serta belum sesuai dengan harapan yang diinginkan yaitu sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*.

Perbaikan pengelolaan keuangan negara harus dilakukan sebagai salah satu kunci keberhasilan dari pembangunan hukum keuangan negara kita selama ini. Undang-undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa keuangan negara haruslah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.

Paradigma baru dalam pengelolaan keuangan negara adalah beralihnya konsep administrasi keuangan (*financial administration*) ke

manajemen keuangan (*financial management*), artinya diperlukan pembaharuan pada setiap fungsi manajemen, baik pada tataran perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pertanggungjawaban, serta pemeriksaan. Semua fungsi diarahkan pada pemanfaatan sumber daya secara efisien dan efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan

Adanya manajemen keuangan pemerintah yang baik akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara khusus, dan tujuan berbangsa dan bernegara secara umum. Karenanya, langkah-langkah strategis dalam konteks penciptaan, pengembangan, dan penegakan sistem manajemen keuangan yang baik merupakan tuntutan sekaligus kebutuhan yang semakin tak terelakkan dalam dinamika pemerintahan dan pembangunan.

Pentingnya manajemen keuangan pemerintah dilatarbelakangi oleh banyaknya tuntutan, kebutuhan atau aspirasi yang harus diakomodasi di satu sisi, dan terbatasnya sumberdaya keuangan pemerintah di sisi lain. Dengan demikian, pencapaian efektivitas dan efisiensi keuangan pemerintah semakin mengemuka untuk diperjuangkan perwujudnya.

Di masa depan pengelolaan keuangan negara seharusnya tidak hanya bertumpu pada hasil yang dicapai saja, akan tetapi bagaimana proses yang efektif dan efisien, transparansi dan akuntabilitas dalam pertanggungjawabannya. Contohnya dalam hal perencanaan, prinsip-prinsip *good governance* harus diterapkan. Transparansi pada saat penyusunan APBN, mempertimbangkan asas *consensus orientation* yaitu berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas, karena tujuan akhir dalam penerapan *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara ini adalah kesejahteraan rakyat.

Pemerintah memegang peran utama dalam mewujudkan *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara. Pemerintah harus menerapkan prinsip-prinsip *good governance* dalam melaksanakan anggaran sehingga mendorong terciptanya kesejahteraan rakyat.

Tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) dan pemerintahan yang bersih (*clean government*) merupakan tuntutan rakyat untuk mendapatkan pelayanan publik yang transparan dan akuntabel sesuai dengan prinsip-prinsip *good*

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, *op cit*, hlm. 273



*governance*, sehingga tercipta *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan keuangan perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945.

Penerapan prinsip-prinsip *good governance* juga sangat penting dalam pelaksanaan APBN untuk mewujudkan kesejahteraan dan pemerataan. Penerapan prinsip *good governance* dalam APBN ini disebabkan karena pemerintah merancang konsep keadilan sosial melalui anggaran negara untuk meningkatkan potensi perubahan dalam birokrasi agar mewujudkan komitmen terhadap kesejahteraan rakyat.

Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja mengarahkan bahwa hukum sebagai sarana pembangunan masyarakat. Pada negara berkembang dan sedang giat-giatnya meaksanakan pembangunan di segala bidang dalam mencapai cita-cita dan tujuan seperti yang telah di amanatkan dalam pembukaan UUDNRI tahun 1945. Pembaruan dalam masyarakat perlu di dahului dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Pembangunan adalah proses perubahan sistem yang direncanakan kearah perbaikan yang orientasinya pada modernisasi pembangunan bangsa dan kemajuan sosial ekonomis. Pembangunan akan dapat berjalan lancar, apabila disertai dengan administrasi yang baik. Administrasi pembangunan itu menunjukkan betapa kompleksnya organisasi pemerintah, sistem manajemennya dan proses kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuannya<sup>16</sup>.

Perbaikan hukum pada pengelolaan keuangan negara menjadi suatu wujud pembangunan hukum yang lebih baik. Kita sadari bahwa pengelolaan keuangan negara yang belum bisa dilaksanakan sesuai dengan prinsip *good governance* seutuhnya, karena terkadang adanya disharmonisasi antar tingkat peraturan perundang-undangan yang mengakibatkan ketidaksesuaian dalam pengelolaan keuangan negara.

Teori hierarki Hans Kelsen (*Stufenbauthetheory*) menyatakan bahwa peraturan hukum

keseluruhannya diturunkan dari norma dasar yang berada di puncak piramid, kemudian semakin ke bawah semakin beragam dan menyebar. Norma dasar teratas adalah abstrak dan makin ke bawah semakin konkret, dalam proses itu, apa yang semula berupa sesuatu yang “seharusnya” berubah menjadi sesuatu yang “dapat” dilakukan<sup>17</sup>.

Salah satu contohnya adalah mengenai Undang-Undang Nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan negara itu sendiri. Rumusan pasal 1 huruf 7, bila dibandingkan dengan rumusan pasal 11 ayat (2) terlihat tidak konsisten. Rumusan APBN dalam pasal ini disebutkan sebagai “wujud pengelolaan keuangan negara”, sementara dalam pasal 1 huruf 7 disebutkan sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah negara yang disetujui. Dengan demikian, telah terjadi pertentangan antar pasal dan berulang dalam merumuskan pasal tersebut. Selanjutnya bila dibanding secara horizontal dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maupun sejumlah aturan pelaksanaannya dengan undang-undang ini tampak tidak terakomodasi dan dan terkoordinasi dengan baik, bahkan tampak saling bertentangan<sup>18</sup>. Sebagai contoh pertentangan makna dan implikasi hukumnya antara pasal 2 huruf g Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 dengan pasal 4 ayat 1 Undang-Undang No 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Pembangunan hukum pengelolaan keuangan negara yang baik pada akhirnya akan mampu menciptakan kondisi pengelolaan keuangan yang kondusif serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang pada akhirnya dapat mewujudkan tujuan nasional negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat diyakini memberikan kontribusi yang strategis dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan iklim bisnis yang sehat, meningkatkan kemampuan daya saing, serta sangat efektif mencegah penyimpangan dan korupsi.

Harapan masa depan bahwa prinsip-prinsip *good governance* dapat diterapkan dalam setiap

<sup>16</sup> Yuswar Zainul Basri & Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 15

<sup>17</sup> Achmad Ali, *op cit*, hlm. 208

<sup>18</sup> Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum : Teori Kritik dan Praktek*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 201

segi kehidupan bernegara, khususnya pada pengelolaan keuangan negara.

#### IV. KESIMPULAN

Pengelolaan keuangan Negara pada Kementerian/Lembaga di Indonesia belum sepenuhnya sesuai dengan prinsip *good governance*, terlihat dari beberapa permasalahan yang terjadi pada pengelolaan keuangan negara baik itu dalam hal perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, maupun pertanggungjawaban yang masih ditemukan ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip *good governance*. Penerapan prinsip-prinsip *good governance* sangat penting dalam pelaksanaan APBN untuk mewujudkan kesejahteraan dan pemerataan.

Konsep penerapan prinsip-prinsip *good governance* pada pengelolaan keuangan negara Kementerian/Lembaga di masa depan menjadikan sistem keuangan negara dari administrasi keuangan (*financial administration*) menjadi pengelolaan keuangan (*financial management*), artinya diperlukan pembaharuan pada setiap fungsi manajemen, baik pada tataran perencanaan, penganggaran, pelaksanaan anggaran, akuntansi dan pertanggungjawaban, serta pemeriksaan. Pembaharuan sistem ini dimulai dari pembangunan hukum pengelolaan keuangan negara yang baik pada akhirnya akan mampu menciptakan kondisi pengelolaan keuangan yang kondusif serta sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang pada akhirnya dapat mewujudkan tujuan nasional negara yaitu menciptakan kesejahteraan masyarakat.

Sebaiknya disusun suatu peraturan mengenai pelaksanaan dan penerapan prinsip-prinsip *good governance* dalam pengelolaan keuangan negara. *Good governance* sebaiknya tidak hanya dijadikan sebagai nilai, tetapi juga menjadi sebuah aturan yang harus ditaati agar tujuan pemerintah untuk membangun bangsa melalui pengelolaan keuangan negara yang baik dapat terlaksana.

Perlu dilakukan berbagai perbaikan dalam rangka mengatasi hambatan pelaksanaan anggaran belanja pemerintah pusat. Perbaikan dalam bentuk peraturan perundang-undangan antara lain pembaharuan pedoman pelaksanaan APBN disesuaikan dengan UU Keuangan Negara dan UU Perbendaharaan Negara

#### DAFTAR PUSTAKA

##### Buku

- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2011
- Adrian Sutedi, *Hukum Keuangan Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2010
- Arifin P Soeria Atmadja, *Keuangan Publik dalam Perspektif Hukum :Teori Kritik dan Praktek*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Fokusmedia, Bandung, 2010
- Dian Puji N. Simatupang, “Kebijakan Anggaran Negara sebagai Perwujudan Kedaulatan Rakyat”, dalam Modul: Hukum Anggaran Negara, Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2007
- Lily Rasjidi, *Menggunakan Teori/Konsep Dalam Analisis Di Bidang Ilmu Hukum*, t.p.,t.k, 2007
- Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008
- , *Hukum Keuangan Negara*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 2011
- Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori dan Aplikasi Good Governance*, PT. Reflika Aditama, Bandung, 2008
- Pound, Roscoe, *An Introduction to the Philosophy of Law*, Yale Univercity Press, 1954
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006
- Rony Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1990
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Pres), Jakarta, 1986
- Yuswar Zainul Basri & Mulyadi Subri, *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan Utang Luar Negeri*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005

##### Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

##### Artikel Internet

Berita Metro, *Fitra Ungkap APBD Jatim 2012 Bocor Rp. 170 Miliar*, diakses melalui [http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/fitra-ungkap-apbd-jatim-2012-bocor-rp170-m\\_posting](http://www.beritametro.co.id/jawa-timur/fitra-ungkap-apbd-jatim-2012-bocor-rp170-m_posting): Selasa, 10 Desember 2013

Republika, *Indonesia Ada di Peringkat 56 Negara Terkorup Dunia Tahun 2012*, diakses melalui <http://www.republika.co.id/berita/nasional/huk>

[um/13/01/02/mfz0e9indonesia-ada-di-peringkat-56-negara-terkorup-dunia-tahun2012](http://www.republika.co.id/berita/nasional/hukum/13/01/02/mfz0e9indonesia-ada-di-peringkat-56-negara-terkorup-dunia-tahun2012) posting Rabu, 02 Januari 2013, tgl. 23 Desember 2013